

ANALISIS KUALITAS PENDIDIKAN DITINJAU DARI PENERAPAN KEBIJAKAN SEKOLAH GRATIS DI SMA NEGERI 1 WERU KABUPATEN SUKOHARJO

Gamaliel Septian Airlanda

Program Studi Pendidikan Biologi, Universitas Kristen Satya Wacana

Email : gama.airlanda@staff.uksw.edu

Abstrak

Sekolah merupakan pondasi yang kokoh untuk membangun bangsa, namun berbagai permasalahan yang terjadi di sekolah terkadang menghambat peningkatan kualitas pendidikan. Besarnya jumlah penduduk Indonesia dan rendahnya tingkat pendapatan menjadi salah satu penyebab lemahnya pondasi pendidikan. Pemerintah mencanangkan program sekolah gratis yang diimplementasikan oleh beberapa sekolah di Jawa Tengah dan khususnya di Kabupaten Sukoharjo. Keunikan permasalahan sekolah yang membutuhkan penyelesaian tidak hanya masalah finansial menjadikan analisis kualitas pendidikan menjadi sangat diperlukan sebelum sebuah sekolah mendapatkan bantuan ataupun pendampingan. SMA Negeri 1 Weru menjadi salah satu penerima dana sekolah gratis Kabupaten Sukoharjo. Ditinjau dari beberapa indikator kebijakan dan kualitas pendidikan, sekolah ini menunjukkan dampak yang signifikan namun belum mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Ditemukan fakta bahwa pola komunikasi antara pemberi kebijakan dengan pelaksana mampu membuat perbedaan pelaksanaan program yang semula direncanakan. Beberapa fakta dan solusi dipaparkan terkait program sekolah gratis, pengelolaan sekolah dan target pengembangannya ke depan.

Kata kunci: kebijakan sekolah gratis, kualitas pendidikan di SMA Negeri 1 Weru

PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan pondasi yang kokoh untuk membangun bangsa. Sejak tahun 1972 UNESCO memberikan penegasan bahwa pendidikan memiliki fungsi kunci membuka jalan untuk membangun dan memperbaiki negaranya (Nandika, 2007). Salah satu keberhasilan tingkat pendidikan suatu bangsa dapat dilihat melalui angka *human development index (HDI)*. Berdasarkan data *United Nation for Development Programme (UNDP)*, Indonesia berada pada posisi 108 dari 110 negara di dunia dan jauh tertinggal dari negara-negara tetangga di ASEAN (UNDP, 2010). Faktor-faktor yang mempengaruhi hal tersebut, seperti: rendahnya angka partisipasi masyarakat Indonesia dalam pembangunan berkelas dunia, rendahnya kualitas lulusan sekolah,

rendahnya jumlah lulusan yang mampu diterima di pasar global.

Pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa upaya di bidang pendidikan, salah satunya dengan menerbitkan program wajib belajar sejak 2 Mei 1984. Salah satu indikator keberhasilan program ini adalah dengan peningkatan angka partisipasi sekolah. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa angka partisipasi murni masih rendah dan cenderung mengalami penurunan, salah satunya di Jawa Tengah.

Data yang diperoleh menunjukkan angka partisipasi murni kategori usia SMA di Jawa Tengah dari 53,36 tahun 2008 menjadi 52,84 di tahun 2009 (BPS, 2010). Fakta lain menunjukkan peningkatan rata-rata lama sekolah penduduk dari 7,27 tahun menjadi 7,50 tahun (RPJMN, 2010). Data-data ini mampu mengukur keberhasilan pendidikan

hususnya program wajib belajar di Indonesia.

Keadaan ini sangat bertolak belakang dengan komitmen pemerintah yang telah memberikan alokasi anggaran negara sebesar 20% untuk peningkatan kualitas pendidikan. Usaha tersebut dikuatkan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) nomor 47 dan 48 tahun 2008 bahwa pendidikan dasar diselenggarakan tanpa dipungut biaya. Kebijakan sekolah gratis sudah diterapkan oleh beberapa kabupaten/kota, salah satunya kabupaten Sukoharjo. Kebijakan ini yang mendorong terbitnya peraturan daerah tentang sumber pendanaan pendidikan meliputi biaya operasional dan biaya investasi (Roslina, 2006).

Pemerintah daerah kabupaten Sukoharjo mengalokasikan anggaran sebesar 9% dari keseluruhan APBD untuk pembiayaan sekolah gratis yang dikucurkan ke beberapa sekolah negeri. SMA Negeri 1 Weru merupakan sekolah penerima dana pembiayaan sekolah gratis. Setiap siswa mendapatkan Rp 960.000,00 per tahun untuk biaya pendidikan. Namun, berdasarkan data yang ada sekolah ini memiliki catatan *uotput* prestasi yang rendah dibanding dengan sekolah menengah lain di kabupaten Sukoharjo sebelum menerima pembiayaan sekolah gratis. Alokasi dana yang sangat besar ini sangat diharapkan untuk mampu meningkatkan kualitas pendidikan di SMA Negeri 1 Weru secara signifikan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kualitas pendidikan terkait dengan penerapan kebijakan sekolah gratis di SMA Negeri 1 Weru Kabupaten Sukoharjo. Penelitian ini bermanfaat secara akademis untuk memberikan wawasan tentang kebijakan sekolah gratis dan pengaruhnya terhadap pendidikan di Indonesia. Manfaat secara praktis adalah memberikan saran demi

peningkatan kualitas pendidikan melalui program sekolah gratis khususnya pemerintah daerah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan model penelitian deskriptif kualitatif dengan langkah-langkah melakukan representasi obyektif tentang gejala yang terdapat dalam masalah yang diselidiki (Nawawi, 2009). Penelitian ini menggunakan alur berpikir deduktif dengan pendekatan positif untuk menganalisis kualitas pendidikan ditinjau dari penerapan kebijakan sekolah gratis. Obyek penelitian adalah guru dan siswa di SMA Negeri 1 Weru. Teknik pengumpulan data menggunakan angket, wawancara dan observasi langsung. Indikator yang digunakan berdasarkan teori kebijakan George C. Edward III, yaitu: *communication, resources and disposition* (Edward III, 1980) yang kemudian dikaitkan dengan kualitas pendidikan di SMA Negeri 1 Weru.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peraturan pemerintah nomor 48 tahun 2008 menjelaskan tanggungjawab pemerintah daerah tentang jenis pendanaan pendidikan berupa biaya penyelenggaraan pendidikan meliputi: biaya investasi (penyediaan sarana dan prasarana), biaya operasional (gaji pendidik dan tenaga pendidik serta pemeliharaan), bantuan biaya pendidikan (siswa kurang mampu dan siswa berprestasi. Pemerintah kabupaten Sukoharjo telah menjalankan kebijakan sekolah gratis sejak tahun 2007 didukung dengan Peraturan Bupati Sukoharjo no 1 tahun 2007 dan diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Daerah no 8 tahun 2010 tentang penyelenggaraan pendidikan daerah. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bupati

Sukoharjo periode 2009-2014 menyatakan bahwa:

“Pemerintah Kabupaten telah melakukan kewajibannya dalam pengelolaan pendidikan. Masalah teknis di setiap sekolah diserahkan kepada pantauan dinas pendidikan kabupaten Sukoharjo dan sekolah masing-masing. Variasi kondisi masyarakat di wilayah Sukoharjo jelas tidak bisa disamakan dan diharapkan mencapai kondisi standar yang tinggi. Namun, pemerintah berusaha memberikan bantuan kepada sekolah-sekolah walaupun tingkat prestasinya tidak sama.”

Pernyataan ini juga didukung dengan laporan kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sukoharjo, sebagai berikut:

“Anak usia sekolah di Sukoharjo khusus di wilayah Weru, Bulu dan Polokarto sebagian besar ditinggal orang tua mereka merantau di kota besar lain atau ke luar negeri. Akhirnya banyak dari mereka yang tidak terkontrol pendidikannya hingga putus sekolah. Hal ini juga mengakibatkan rendahnya kualitas pendidikan di wilayah tersebut. Kemiskinan menjadi salah satu penyebab keadaan ini berlangsung bertahun-tahun lamanya. Dengan program sekolah gratis ini, diharapkan dapat mengatasi masalah kualitas pendidikan dan angka putus sekolah.”

Fakta yang dipaparkan oleh kedua pejabat kabupaten Sukoharjo membuat analisis ini sangat berarti mengingat kompleksnya permasalahan di sebuah kabupaten. Secara umum kabupaten Sukoharjo memiliki prosentase partisipasi pendidikan yang agak rendah. Prosentase partisipasi pendidikan dilihat dari beberapa indikator seperti: jumlah siswa tamat usia sekolah, perbandingan lama belajar,

partisipasi pihak terkait dalam pendidikan dan peran pihak terkait dalam pemenuhan kualifikasi pendidikan. Berikut adalah data prosentase partisipasi di bidang pendidikan tiap jenjang yang dikeluarkan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sukoharjo.

Tabel 1. Prosentase Partisipasi dalam Bidang Pendidikan Kabupaten Sukoharjo 2014

No	Pihak yang Berperan	Angka Prosentase Partisipasi Pendidikan (%)		
		SD	SMP	SMA
1	Pemerintah Pusat	4,67	3,93	4,02
2	Orang Tua	8,75	21,32	44,23
3	Pemerintah Daerah	86,59	71,85	49,91

Sumber: www.sukoharjokab.go.id (website resmi pemerintah kabupaten Sukoharjo)

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa angka partisipasi jenjang SMA masih rendah. Hal ini juga disebabkan oleh perubahan peran masyarakat di bidang pendidikan yang semula ditangani oleh pemerintah pusat sepenuhnya, kemudian beralih ke pemerintah daerah. Jika dilihat dari segi fasilitas pendukung pendidikan, Sukoharjo memiliki fasilitas yang terbatas. Berikut ini adalah tabel jumlah fasilitas pendidikan kabupaten Sukoharjo.

Tabel 2. Fasilitas Pendidikan di Kabupaten Sukoharjo

No	Fasilitas Pendidikan	Jenjang pendidikan		
		SD	SMP	SMA
1	Ruang Perpustakaan	133	54	25
2	Lapangan Olahraga	0	35	19
3	Unit Kesehatan Siswa (UKS)	0	70	66
4	Laboratorium	0	70	66
5	Ruang Keterampilan	0	0	8
6	Ruang Bimbingan Konseling	0	50	25

Sumber: www.sukoharjokab.go.id (website resmi pemerintah kabupaten Sukoharjo)

Data fasilitas tersebut digunakan oleh 490 SD, 60 SMP dan 36 SMA di wilayah Kabupaten Sukoharjo.

Hasil penelitian yang didasarkan pada beberapa indikator analisis kebijakan sekolah gratis yang telah dilaksanakan selama ini menurut Edward III.

1. Komunikasi (*Communication*)

Hasil analisis yang diperoleh menunjukkan pola komunikasi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sukoharjo belum dapat menjangkau kebutuhan seluruh masyarakat. Pola yang digunakan adalah komunikasi *top-down*, dimana pemerintah sebagai pengatur kebijakan memberikan secara langsung instruksi kepada masyarakat untuk dilaksanakan (dalam hal ini program sekolah gratis). Dengan pola ini ternyata masyarakat dan pihak sekolah tidak terlalu paham tentang pentingnya sekolah gratis, tujuan yang ingin dicapai serta pelaksanaan teknis dari sekolah gratis.

Keadaan ini dibuktikan dengan kurangnya dana yang sangat besar dari alokasi 9% anggaran APBD namun, *output* prestasi siswa masih rendah. Dalam analisis mendalam, SMA Negeri 1 Weru belum memiliki kegiatan pendukung akademik maupun non-akademik yang berarti, contohnya: ekstrakurikuler hanya berupa Pramuka, siswa jarang mengikuti lomba-lomba, belum ada kegiatan pengembangan potensi guru dan sekolah, belum ada pengembangan laboratorium/perpustakaan sekolah, kegiatan di sekolah berupa kegiatan rutin belajar mengajar. Di sisi lain sekolah belum memahami poin-poin yang harus dikembangkan oleh sekolah setelah menerima dana pembiayaan pendidikan (program sekolah gratis).

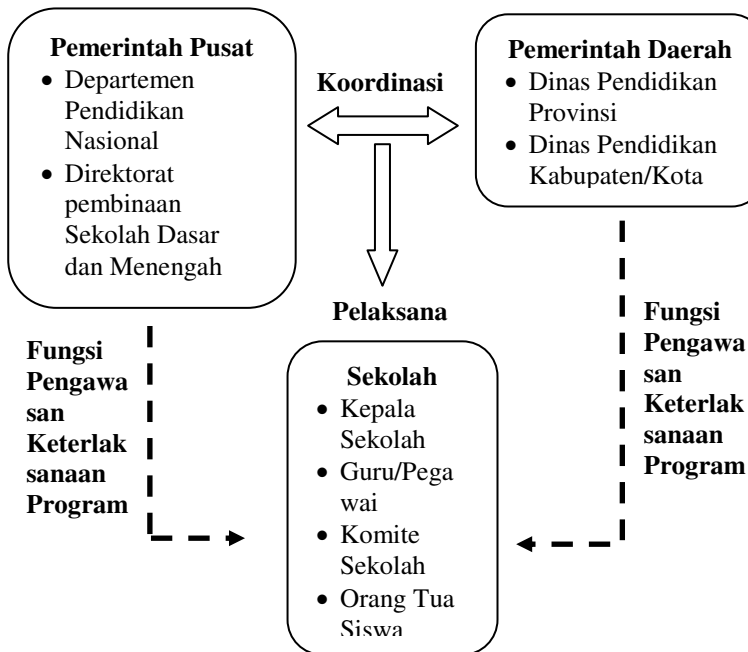
Tidak jelasnya pesan yang disampaikan mengakibatkan tidak tercapainya perubahan yang diharapkan. Perbedaan pemahaman oleh pihak sekolah mengakibatkan sisi *clarity* “kejelasan” tidak bisa digunakan secara umum. Kejelasan pesan yang terkait pelaksanaan program harus didukung dengan sosialisasi dan pendampingan yang konsisten baik dari pemberi kebijakan maupun pelaksana kebijakan (Winarno, 2007).

Hasil angket yang diperoleh menyatakan bahwa dana yang diberikan pemerintah ternyata tidak cukup untuk membiayai seluruh komponen kebutuhan sekolah. Komunikasi yang kurang konsisten menyebabkan pihak sekolah dan masyarakat (orang tua) belum memahami komponen yang dibiayai dan tidak dibiayai. Latar belakang masyarakat (orang tua) yang kebanyakan petani serta buruh pabrik memerlukan perhatian yang cukup intensif. Hal ini juga yang menyebabkan masih rendahnya angka partisipasi orang tua dalam pendidikan.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Indikator sumber daya dijabarkan melalui dua sudut pandang, yaitu: sudut pandang sumber daya manusia (pengambil dan pelaksana kebijakan) dan fasilitas. Jika dilihat dari pihak yang berwenang dalam kebijakan sekolah gratis menurut bagan alur program BOS dapat dilihat di gambar 1. Berdasarkan bagan di atas dapat diketahui secara jelas pihak-pihak yang ikut terlibat dalam menentukan kebijakan program sekolah gratis. Dari hasil penelitian yang dilakukan, ditemukan bahwa fungsi pengawasan keterlaksanaan program yang harusnya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat berkoordinasi dengan pemerintah Daerah minim dilakukan. Hal ini terbukti dari

minimnya perangkat evaluasi terkait kualitas pendidikan yang dimiliki instansi tersebut



Gambar 1. Bagan Alur Kewenangan Program BOS (Sumber Panduan BOS 2009)

Di sisi lain tidak ada standarisasi tentang peningkatan kualitas yang harus dicapai. Temuan ini ditegaskan dengan hasil wawancara komite sekolah SMA Negeri 1 Weru yang menyatakan:

“Kebijakan sekolah gratis ini cukup membantu kondisi keuangan di dalam sekolah. Hanya saja pengelolaan masing-masing sekolah tidak sama sesuai dengan keinginan sekolah untuk menggunakan anggaran tersebut. Beruntunglah bila sekolah itu mampu menggunakannya dengan baik.” (Lilik Purwanto, Komite Sekolah SMA Negeri 1 Weru).

Jika dianalisis lebih dalam maka, tidak banyak harapan yang dapat diwujudkan dengan pengelolaan yang demikian. Karena sekolah cenderung menggunakan untuk kepentingan peningkatan fasilitas fisik yang belum tentu sesuai dengan

indikator peningkatan kualitas pendidikan sekolah tersebut.

Hal ini kemudian berkaitan erat dengan indikator sumber daya berikutnya, yaitu fasilitas. Ditemukan bahwa dana bantuan sekolah gratis diberikan setiap tiga bulan sekali melalui rekening sekolah yang kemudian digunakan sekolah untuk melakukan kegiatan sebagai berikut:

- Pembelian buku koleksi perpustakaan.
- Perawatan sekolah (pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan pintu perbaikan jendela).
- Perbaikan kantor guru.
- Pengadaan mebelar.
- Perjalanan dinas.
- Honorarium tenaga kependidikan.
- Pembinaan lomba-lomba siswa (PORSENI, Pramuka, PMR, Cerdas Cermat).

Dana yang dihabiskan cukup besar dan kurang mengarah ke perbaikan kualitas pendidikan sesuai dengan permasalahan sekolah sebelum diberikan dana sekolah gratis. Perlu diingat bahwa pemasalahan SMA Negeri 1 Weru sebelum diberikan dana sekolah gratis adalah minimnya prestasi akademik dan non-akademik siswa serta rendahnya nilai berdasarkan ujian nasional dibandingkan sekolah-sekolah lain di Kabupaten Sukoharjo. Namun, besarnya pembiayaan terserap cukup banyak ke arah fasilitas fisik sekolah. Memang bukan sebuah kesalahan untuk memperbaiki fasilitas fisik sekolah, hanya saja kebermafaatan dana sekolah gratis dan prioritas program menjadi kurang relevan.

3. Disposisi (*Disposition*)

Keberhasilan kebijakan sekolah gratis ditentukan juga oleh sikap dan persepsi implementor dalam hal ini sekolah, dinas pendidikan kota/kabupaten dan pemerintah

provinsi. Hal ini sesuai dengan teori Edward III yang menyatakan: *“if implementors are disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers. When implementors attitude diver from decisionmakers, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated.”*

Penelitian ini menunjukkan bahwa ada sikap positif yang ditunjukkan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten. Pemerintah provinsi Jawa Tengah memberikan pendampingan kepada masing-masing kabupaten/kota yang menerima bantuan dana sekolah gratis dalam merencanakan penggunaan anggaran tersebut. Disposisi positif juga diberikan oleh pemerintah kabupaten kota yang menyalurkan dana sekolah gratis tidak hanya sekolah-sekolah yang berada di dekat pusat pemerintahan, namun sampai SMA Negeri 1 Weru yang berada di bagian selatan dan terletak di daerah perbatasan kabupaten Wonogiri dan kabupaten Gunung Kidul, jarak sekolah ini sangat jauh dari pusat pemerintahan kabupaten Sukoharjo.

Deskripsi yang berbeda justru diperoleh dari kepala sekolah yang menerima bantuan dana sekolah gratis. Kepala sekolah SMA Negeri 1 Weru memberikan disposisi yang berbeda terkait dana sekolah gratis karena dianggap kurang tepat mengingat kondisi sarana dan prasarana di kabupaten Sukoharjo pada umumnya dan sekolah sendiri pada khususnya. Dengan adanya sekolah gratis dianggap menghambat perbaikan sarana dan prasarana yang harusnya diwujudkan terlebih dahulu demi kualitas pendidikan. Menurutnya subsidi silang adalah cara yang tepat untuk kondisi sekolah dan kabupaten Sukoharjo saat ini dibandingkan program sekolah gratis.

Fakta yang ada di SMA Negeri 1 Weru menunjukkan bahwa setelah pemberian label dan kucuran dana sekolah gratis, sekolah tersebut tidak lagi dapat menjalin kerjasama dengan pihak luar seperti P.T. Sritex dan orang tua untuk mendapatkan bantuan dana pembangunan. Sebelumnya P.T.Sritex mengucurkan dana sebesar Rp 2.000.000,00 setiap bulan untuk pembangunan sekolah. Sedangkan dana bantuan sekolah gratis tidak memiliki alokasi sebesar itu untuk pembangunan fisik sekolah. Hal itu yang menjadikan kepala sekolah memiliki disposisi yang berbeda dengan pemerintah Kabupaten.

Analisis kualitas pendidikan berdasarkan indikator disposisi dapat juga dilihat dari partisipasi dalam pendidikan (sekolah), seperti:

a. Partisipasi Siswa Bersekolah

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa program sekolah gratis memberikan dampak yang signifikan terhadap partisipasi siswa bersekolah. Hal ini dibuktikan dengan melonjaknya pendaftar di SMA Negeri 1 Weru dengan siswa yang berasal dari keluarga kurang mampu di daerah tersebut. Peningkatan ini terjadi karena dorongan dari orang tua yang mengetahui SMA Negeri 1 Weru masuk dalam kategori sekolah gratis.

b. Partisipasi Orang Tua Terhadap Program Sekolah

Pandangan orang tua yang terbantu dengan adanya sekolah gratis ternyata tidak diikuti dengan partisipasi terhadap program sekolah. Terbukti dengan intensitas kehadiran pada saat rapat

sekolah dan orang tua sangat rendah. Keadaan ini dikarenakan latar belakang orang tua siswa dari kelompok ekonomi bawah yang tidak terlalu peduli dengan program, mereka hanya peduli dengan label gratis yang disandang oleh SMA Negeri 1 Weru.

c. Disiplin Siswa

Gambaran mengejutkan sangat terlihat dari kedisiplinan siswa di sekolah. Efek berantai yang ditimbulkan akibat sekolah gratis menjadi daya tarik bagi orang tua bukan siswa sendiri menjadikan dorongan sekolah sangat kuat dari sisi orang tua. Namun, siswa di sekolah menganggap tidak demikian. Banyak siswa dengan kualitas yang kurang dan sering melanggar peraturan sekolah juga nilai akademik yang perkembangannya tidak signifikan. Dari sudut pandang siswa menganggap bahwa sekolah tidak ada ruginya karena gratis. Berikut ini adalah hasil wawancara dari kepala sekolah dan ketua OSIS SMA Negeri 1 Weru:

Kepala sekolah: " memang pada kenyataannya banyak siswa yang belajar dengan sepenuh hati dengan tingkat kedisiplinan rendah karena mereka berpikir tidak membayar SPP jadi tidak masalah."

Ketua OSIS: " teman-teman banyak yang kurang termotivasi, karena mereka pikir walaupun mereka tidak naik kelas tidak bayar juga, jadi santai saja."

SIMPULAN Dan SARAN

a. Kesimpulan

Hasil analisis deskriptif yang dilakukan disimpulkan bahwa program sekolah gratis memberikan dampak yang sangat baik terhadap pendidikan di SMA Negeri 1 Weru, namun belum mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang ada. Dengan demikian kualitas pendidikan yang diharapkan belum terpenuhi secara ideal melalui kebijakan program sekolah gratis. Program ini perlu dilengkapi dengan hasil analisis secara periodik sehingga dapat diketahui bagian-bagian yang perlu ditingkatkan.

b. Saran

Program sekolah gratis perlu mendapatkan pola komunikasi yang tepat antara pemberi kebijakan dengan implementor serta perlu dilengkapi dengan sejumlah analisis atau kajian oleh berbagai pihak terkait dengan efektif, efisien dan ketepatan sasaran program sekolah gratis.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terimakasih yang sebanyak-banyaknya kepada:

1. Pemerintah Kabupaten Sukoharjo
 2. SMA Negeri 1 Weru Kabupaten Sukoharjo
 3. Tri Susilo, SIA
- Saudara-saudara yang telah banyak membantu saya dalam memunculkan ide hingga tulisan ini dibuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2010. Data Statistik Indonesia: Jumlah Penduduk dan Angka Partisipasi Pendidikan. Diakses melalui http://demografi.bps.go.id/versi1/index.php?option=com_tabel&task=&item_id=1.
- Edwards, G. 1980. The Policy Predicament. San Francisco, California:Freeman
- Nandika, D. 2007. Pendidikan di Tengah Gelombang Perubahan. Jakarta: P.T.Remaja Rosda Karya
- Nawawi, I. 2009. Analisis Strategi Advokasi teori dan Evaluasi. Surabaya: PMN
- Nurudin. 2007. Efektivitas Kebijakan Pendidikan Gratis di Kabupaten Banyuwangi. Depok: Fisip UI
- Roslina. 2006. Efektivitas Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kecamatan Pasanggrahan. Depok. Fisip UI
- United Nations. 2010. Assessing the Impact of Current Financial, Economic and Human Development Report. United Nations Development Program (UNDP)
- Winarno. B. 2007. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Media Pressindo